

第3セクターの課題と展望

出 井 信 夫

はじめに

本稿は、公民連携（PPP：Public Private Partnership）方式の一つである「第3セクター方式」について、近年の第3セクターの「新たな設立動向」「設立の背景」「事業化の類型化」などの観点について整理するとともに、旧自治省における「第3セクターに関する指針」の通達および参議院事務局における「第3セクターの検討調査研究会における調査研究や議論」などを踏まえて、次のような観点より、近年の筆者の論文を体系的に整理したものである。

- 1 従来型の「第3セクター」方式から市民参加型による「ジョイントセクター」方式への新潮流
- 2 第3セクター増加の背景と事業形態の類型化
- 3 第3セクター問題に対する旧自治省および国会（参議院事務局）の対応
- 4 都市・地域政策課題の新たな視点と今後の政策研究の方向

1 従来型の「第3セクター」方式から市民参加型による「ジョイントセクター」方式への新潮流

1 各経済主体の関係性

地域社会構成員は、一般に、「地域住民」「民間企業」「自治体」の三者で構成されている。

近年注目されている「NPO」（Nonprofit Organization：非営利組織）と呼ばれる組織と、従来からの経済主体である「地域住民」「民間営利企業」「自治体」の三者の連携関係については、Arne Bongenaar “Corporate governance and public private partnership - The case of Japan -” が図表1に図示しているような「3グループ間の連携」、また 山内直人『ノンプロフィット・エコノミー』が図表2に図示しているような「非営利組織を含む経済活動主体の相互関係」として捉える方法が代表的なものであるといえる¹⁾（図表1および図表2参照）。

このうち、Bongenaarが示す三者の連携関係については、地域住民個人はNPO団体に含まれていると考えられている点が大きな特徴である。しかしながら、地域住民個人は、すべてNPO法人に代替されるわけではない。Bongenaarが、自ら指摘するように、NPO法人の実態は他のセクターほど確立されているわけでもない。また、すべての地域でNPO法人が存立しているわけでも

『新潟産業大学経済学部紀要』第25号，2002年7月

ない。

わが国の地域社会における現状をみても、NPO法人の存在や活動が地域住民の諸活動のすべてにおいて代替され、同程度に明確に位置づけられているとはいえない。また、各地域社会においては、NPOに対する行政や市民の理解や協力・連携の状況については揺籃期にあり、一様ではない。試行錯誤の状態にあるといえる。これらの三者間、あるいは四者間の関係については、具体的にどのような協力・連携の方法が望ましいのか、また適切であるのかなどについては、それぞれケース

図表1 3グループ間の連携

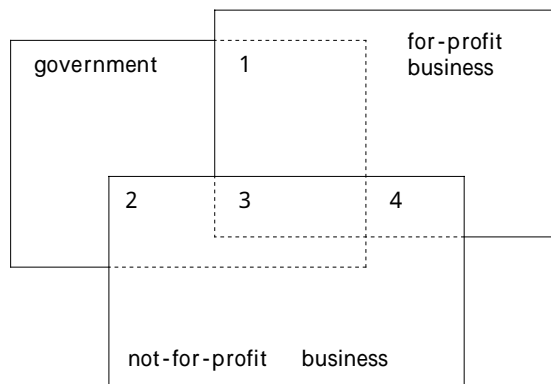
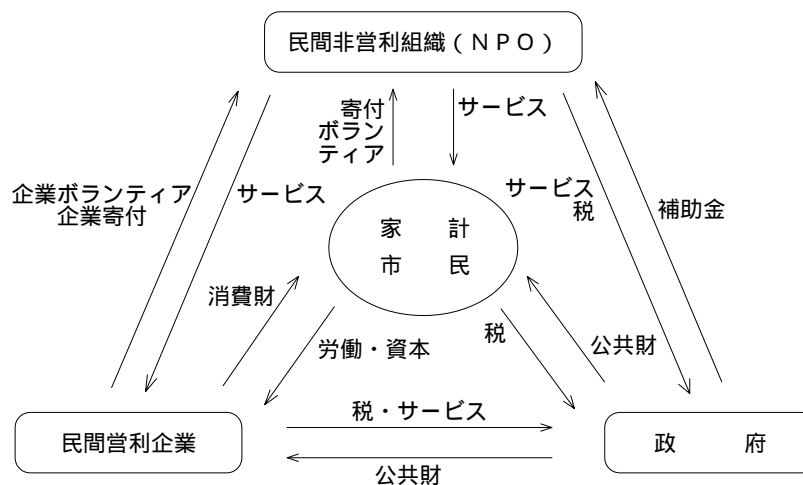


Figure3.1 Partnerships between three groups

出所：Arne Bongenaar “Corporate governance and public private partnership
- The case of Japan - ” 2001年、NGS282。P.51.

図表2 非営利組織を含む経済活動主体の相互関係



出所：山内直人『ノンプロフィット・エコノミー』（日本評論社、1997年）6頁

パイケースにより、現状では手探りの状態で模索されているといえよう。もちろん、単純に、画一化された方法やワンパターンの方で対処すればよいというわけではないことは自明である。

このような状況をかながみると、現状では、図表2「非営利組織を含む経済活動主体の相互関係」に示すような各経済主体の関係性、位置づけとして捉えることは実態にそぐわない面も見受けられるが、今後のNPO法人やボランティア団体など、非営利法人の活動に期待するものとして、このような関係性、位置づけとして捉えることは重要である。

このような観点を踏まえ、「地域住民（NPOなど非営利団体も含む）」「民間企業」「自治体」の三者の相互の関連性に着目して、これらの各セクター間の関係性について体系化すると、図表3に示すような関係性として捉えることができる。

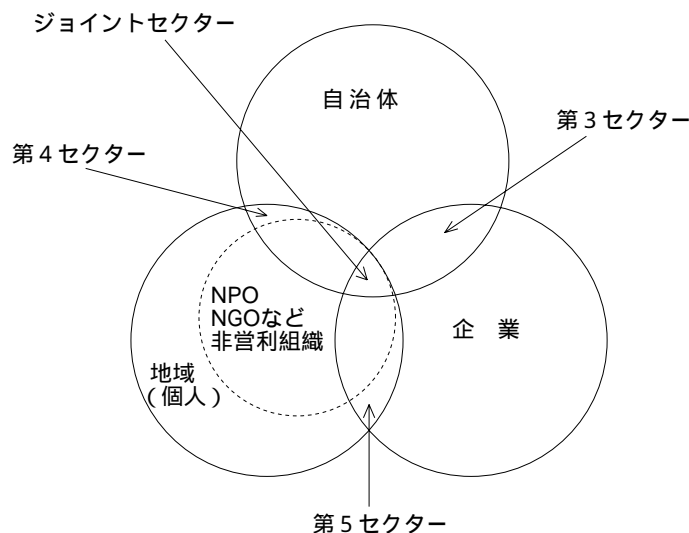
2 各セクターの概念・定義と各セクターの構成

図表3に示すように、各構成主体間の関係については、それぞれ、次のように捉えられる²⁾。すなわち、「第3セクター」とは、「自治体」と「民間企業」から構成され、「第4セクター」とは「自治体」と「地域住民」から構成され、「第5セクター」とは「地域住民」と「民間企業」から構成され、「ジョイントセクター」とは「自治体」と「地域住民」および「民間企業」より構成される。

さらに、図表3の関係性を踏まえて、各セクターの「定義・概念」「代表的な事例」「今後の展開方向」について整理したものが図表4である³⁾。

これら各セクターにおける「基本的な概念」「現状の設立状況」「主要な事例」「各セクター間の相互関連性」「今後の方向性」について、次に詳解する。

図表3 公共サービスの供給主体の概念図



出所：神戸市『昭和52年度神戸市報告書』（昭和53年3月）より作成

図表4 各セクターの概念

| | 事業主体の構成 | 代表的な法人形態 | 代表的な事例と 今後設立される可能性の高い事業主体および分野 |
|-----------|---|--|---|
| 第3セクター | <ul style="list-style-type: none"> 自治体等と 民間企業等 | <ul style="list-style-type: none"> 株式会社 財団法人 そのほか | <ul style="list-style-type: none"> 安比総合開発(株) (岩手県安代町) (株)石炭の歴史村観光 (北海道夕張市) (株)ルネッサンス棚倉 (福島県棚倉町) 越谷コミュニティプラザ(株) (埼玉県越谷市) 財団法人地域活性化センターなど そのほか・財団法人(まちづくり財団など) 株式会社(市街地開発事業など) 公益信託(助成財団など) 協同組合(工場団地の共同福利厚生施設など)などのケースが想定される またNPOなどの参加協力が想定される |
| 第4セクター | <ul style="list-style-type: none"> 地方公共団体等と 住民等 | <ul style="list-style-type: none"> 株式会社 社団法人 そのほか | <ul style="list-style-type: none"> (株)七日町再開発ビル (山形県山形市) (株)山湊 (愛知県新城市) 社団法人 シルバー人材センターなど そのほか・財団法人(生きがい事業団など) 公益信託(区間整理事業に伴うまちづくり信託など)などのケースが想定される またNPOなどの参加協力が想定される |
| 第5セクター | <ul style="list-style-type: none"> 住民等と 民間企業等 | <ul style="list-style-type: none"> 財団法人 公益信託 そのほか | <ul style="list-style-type: none"> 財団法人富士記念財団など 公益信託あだちまちづくりトラスト 公益信託コミュニティ・ファンド=さざんかさっちゃん教育基金などの公益信託 そのほか・財団法人(助成財団や福祉厚生施設などの管理財団) 株式会社(まちづくり・むらおこし・地域活性化事業や人材バンク事業など) また、 コミュニティー・ビジネス=地域のスモールビジネス などのケースが想定される またNPOなどの参加協力が想定される |
| ジョイントセクター | <ul style="list-style-type: none"> 自治体等と 民間企業と 住民等 | <ul style="list-style-type: none"> 株式会社 財団法人 そのほか | <ul style="list-style-type: none"> (株)ふるさと企画 (岐阜県東白川村) (有)美濃白川ふるさと開発 (岐阜県白川町) (株)じょんのび村協会 (新潟県高柳町) (株)黒壁 (滋賀県長浜市) 財団法人まつど街と水辺の緑化基金 財団法人津南地域活性化センター (新潟県津南町) そのほか・株式会社(まちづくり事業・市街地再開発事業・社会福祉事業・教育文化などの関連事業など) 財団法人(公共施設管理財団等) 公益信託(まちづくり公益信託・環境基金) また、 コミュニティー・ビジネス=地域のスモールビジネス などのケースが想定される またNPOなどの参加協力が想定される |

出所：出井信夫「第3セクターの現状と課題」

『新潟産業大学経済学部紀要 第13号』(平成7年6月)より作成

3 第3セクターの概念・定義と今後の展開方向

第3セクターは、次のように定義される⁴⁾。

「第3セクターとは、自治体を中心とした公的セクターの出資法人で、公社、協会、株式会社等の名称の如何にかかわらず、土地開発公社など特別法人の法定三公社と、単独または複数の自治体が100%全額出資および出捐する地方公社等を除いた法人で、公的セクター（国、自治体、政府関係機関等の特殊法人等）と民間セクター（民間企業等の営利法人、農協・商工会議所・商工会・観光協会などの経済団体、また任意団体等を含む各種団体や民間の公益法人等）との両者の共同出資によって設立された商法（有限会社法）に基づく商法法人の株式会社（有限会社）（狭義の意味）に、共同出捐によって設立された民法に基づく民法法人の財団法人・社団法人を加えた（広義の意味）法人組織・団体である」。

周知のように、第3セクター方式による事業事例をみると、具体的な例としては、地方鉄道、リゾート・観光・レクリエーション施設の整備とその施設運営、公共公益・民間商業施設の整備とその施設運営、地場産業振興センターなど地域振興・地域活性化施設の整備とその施設運営、農山漁村振興施設の整備とその施設運営、地域産業・地場産業振興支援機構、教育文化の振興、社会福祉関連など、自治体の地域行財政運営を推進する施策の一環として、多種多様な事業、業務展開がなされている。

これらの第3セクター方式による施設整備と管理運営の事例の中には、現在注目を集めている「PFI事業」の参考事例となるものも多い。その代表事例としては、「越谷サンシティ」（埼玉県越谷市）「富山市民プラザ」（富山市）「U・MALL」（新潟県中里村）などが公共公益施設と商業利便施設との複合化・多機能化された複合多機能融合施設などがあげられる。

このように「第3セクターとは、行政と民間企業や農協・商工関係などの経済団体を中心となって協力する組織・団体を指す」が、今後は「特定非営利活動促進法」（通称NPO法）に示される活動分野で設立されるNPO法人の中にも、このタイプに含まれる組織・団体が設立される可能性がある。

4 第4セクターの概念・定義と今後の展開方向

「第4セクター」とは、「自治体を中心とした公共セクターと一般住民の両者の出資・出捐により設立された法人組織・団体を指す」と定義できるが、このタイプの組織・団体は現状ではまだ数少ない。典型的な事例として、次のような例があげられる。

山形県山形市(株)七日町再開発

山形県山形市の中心市街地再開発事業を推進するため設立された(株)七日町再開発ビルがある。当初の段階では、再開発組合による組合施行を目指したが、諸般の事情により組合結成は不調に終り断念され、個人施行に変更された。それを契機に、個人地権者（出資率55%）と山形市（出資比率45%）との共同出資により、(株)七日町再開発ビルが設立され、山形市七日町第一種市街地再開発事業として、「七日町AZ（アズ）」ビルが整備された。この施設は、地権者が中心に入居して継続して物品販売業・飲食業などを行っている商業・物販部門と山形市中央公民館ホールや図書館等公民館施設が併設された公共部門が、一体的に一つの建物の中に合築融合整備された「複合多機能型公共公益・民間商業施設」というユニークな事業事例である。

このA Zビルは、近年注目されている公共事業の計画的、効率的な推進を図る「P F I 事業」方式の参考例としても貴重な事例である。

愛知県新城市(株)山湊(さんそう)

また、愛知県新城市(株)山湊(さんそう)は、通称「まちづくりのさんそう」と呼ばれ、地域活性化・地域振興の推進を図る目的で、新城市と市民100人の共同出資によって設立された市民が主体者の「まちづくり・まちおこし会社」である。中心市街地にある「空き店舗」「旧旅館」「旧工場」等をまちづくりや地域活性化・地域振興に有功に活用するという趣旨で、これらの諸施設を利用して市民のギャラリー、物産販売、飲食店、各種の教養講座を開催している。このまちづくり会社は、単に市民が事業会社に出資をするという側面からの協力関係を保持するという点にとどまらず、市民が積極的・主体的に会社の事業運営に参画するという点で、全国でも「類例のないユニークなまちづくり会社」である。このような性格をもつ事業会社のため全般的に経営は厳しい環境にあるが、事業部門によっては黒字を維持している部門もある。今後のまちづくりや推進の目的で設立される第3セクターやN P O 法人の事業運営において参考となる好事例である。

社会福祉事業法に基づき設立される法人格が付与された社会福祉法人社会福祉協議会等や社団法人シルバー人材センター(千葉県船橋市では財団法人形態で設立されている)等も類似的団体としてこのタイプに分類できる。また、ナショナル・トラスト運動などを推進する目的で当初任意団体で出発したが、その後安定的な財源確保など一定の要件を満たし社団法人や財団法人として設立許可される組織・団体やまちづくり公社・まちづくり会社と称される法人組織の中にもこのタイプに分類される者が設立される可能性がある。

そのほか類似的組織・団体としては、一時的・臨時的に組織化される祭りの主催者やイベントの主催・開催団体等の任意団体が代表例として考えられる。これらの団体は、一般に「権利能力なき社団」と呼ばれる。

このように「第4セクターとは、行政と住民が中心となって協力する組織・団体を指す」が、今後は「特定非営利活動促進法」(通称N P O 法)に示される活動分野で設立されるN P O 法人の中にも、このタイプに含まれる組織・団体が設立される可能性がある。

5 第5セクターの概念・定義と今後の展開方向

「第5セクター」とは、基本的に「民間企業等を中心とした民間セクターと一般住民の両者の出資・出捐により設立された法人組織や団体を指す」と定義できるが、このタイプの組織・団体は現状ではまだ少ない。代表的な例として、次のような事例があげられる。

財団法人富士記念財団

財団法人富士記念財団(旧富士銀行)がある。社会福祉法人やボランティア活動団体等の活動を支援助成する目的で、銀行からの基本財産の出捐と銀行員の寄付金等を得て設立された財団である。

公益信託あだちまちづくりトラスト

「公益信託あだちまちづくりトラスト」は、民間ディベロッパーなど地域開発や住宅開発等に伴って自治体に寄付される寄付金(住宅開発等に関わる一種の開発負担金である)と、市民からの募金、寄付金を原資に、公益信託されたユニークなまちづくり手法の例である。

この公益信託あだちまちづくりトラストは、足立区の快適で文化的な触れ合いのあるまちづくり

の創造に寄与することを目的に、足立区が全額出捐した「財団法人足立区まちづくり公社」が委託者（出捐者）として、基金を拠出した形態で運営されている。この公社は、信託助成金の助成先等を推薦する役割を担う運営委員会を実質的にサポートしている。足立区は、この公益信託に対しては、基本財産の出捐金はないという意味では、第5セクターに分類できる。

公益信託コミュニティ・ファンド＝さざんかさっちゃん教育基金

同様に、「公益信託コミュニティ・ファンド＝さざんかさっちゃん教育基金」は、社団法人船橋青年会議所の提唱により設立された公益信託である。日本青年会議所（JC）活動における市民運動展開の一つの嚆矢（こうし）として、その後のJC活動に大きな影響を与えたと高く評価されている。この教育基金は、市内等の企業や一般市民等に呼びかけ寄付された寄付金や募金を信託財産とした公益信託で、いわゆる、「募金型の公益信託」として位置づけられる。信託の目的は、障害児や母子家庭等の児童生徒、学生への奨学資金の支給や養護学校等教育施設に対する教育器材や図書等の助成などを主たる目的としている。この基金は、公益信託方式の活用により基金果実（基金運用益：利息）を奨学資金給付などの原資に活用する公益信託方式の典型的な事例である。

今後は、企業における社会貢献の在り方や企業人として社会貢献活動の参画の在り方などの論議が高まる中で、企業と社員あるいは一般住民等が共に協力し合って活動したり、一定の目的達成のために協力するという、この種のタイプの法人・団体が増加する可能性が高い。また、民間企業等が中心となって設立された「企業財団」と呼ばれる奨学金助成や研究助成などを目的とした、いわゆる「助成財団」などに、このタイプに属する法人・団体がある。企業からだけの出捐・出資だけではなく、一般社員や一般市民などからの寄付や募金などを受けて助成活動や奨学金の給付活動等を行う組織・団体である。

自然環境保全運動などを推進・支援する団体の中には、財団法人を設立せずに、実質的に財団法人と同様の機能・役割を果たすことが可能である公益信託方式を採用する団体がある。

このように、「第5セクターとは、民間企業と住民との協力によって設立された組織・団体を指す」が、今後はNPO法人の中にもこのタイプの組織・団体が設立される可能性がある。

6 ジョイントセクターの概念・定義と今後の展開方向

「ジョイントセクター」とは、基本的には、「自治体を中心とした公共セクターと民間企業を中心とした民間セクターと一般住民を加えた三者の出資・出捐により設立された法人組織や団体を指す」と定義できるが、このタイプの組織・団体は厳密に言えばまだ数多くはない。

近年、「自治体」「民間企業」「住民」の三者の協力による事業化や企業化など公民協力・事業連携・事業協働が推進される傾向にある。全国の各都道府県を中心に、緑化事業推進の目的で設立されている「財団法人緑の基金」は、ジョイントセクター方式の典型的な例といえる。これらの「緑の基金」は、一般に、自治体からの出捐金（基金）に加え、民間企業からの寄付金および一般市民等からの寄付金や募金等により構成される場合が多い。

ジョイントセクターの代表例としては、次の例があげられる。

財団法人船橋緑の基金

財団法人船橋緑の基金は、緑の基金と同様の趣旨で設立された基金で、船橋市の基金出捐（補助金：基金造成事業）に加え、民間ディベロッパー等の民間事業者などが船橋市宅地開発事業施設整

備基準に基づいて、「財団法人船橋緑の基金」への寄附基準に従って、寄付した寄付金（一種の住宅開発に関わる開発負担金）および一般の市民や企業等からの寄付金や募金などを原資として、基金運営されているものである。この財団の目的は、行政と市民が手をたずさえて緑を保全し、緑化を推進し、健康で快適な生活が営まれる活力ある近代的都市船橋を創造することであり、民有地の緑化推進等に大きな役割を果たしている。

財団法人津南地域活性化センター

財団法人津南地域活性化センターは、新潟県津南町の地域活性化を推進する目的で設立された財団法人で、津南町が整備した公共施設クアハウス津南を運営管理している。財団法人の出捐者は、津南町、地元商工会、農協、森林組合に加え、地元金融機関北越銀行のほか地元出身者で町外で活躍している企業のオーナー等である。このセンターは、出資に賛同する地域外の一般人からの寄付金を募るなどユニークな活動を行っている。

㈱黒壁

㈱黒壁は、滋賀県長話で「C」やロータリークラブなどで活躍してきた地元経済界のリーダー的な市民の7人の出資者に加え、地元金融機関の信用金庫と長浜市が参画して設立された（出資者の名義をみると、必ずしもジョイントセクターといえない面もある）地域活性化・地域振興を推進する「まちづくり会社」である。老朽化により解体される危機に瀕していた、明治時代の土蔵造りの銀行の保存修復運動を契機に、土蔵造りの銀行を改造したガラス館の整備を中心に、ガラス美術館など、ガラスをコンセプトに、市の策定した「博物館都市構想」を具体的に展開してきた、元気のあふれるユニークなまちづくり会社である。ちなみに、同社は、地域活性を目指す他の第3セクターの設立を指導するとともに、出資も行うという点では全国にも類例のない第3セクター会社である。

近年、「まちづくり公社」「まちづくり会社」「まちづくりセンター」など、地域活性化や地域振興などの役割・機能を担う法人組織・団体が設立される傾向にあるが、これらの中にこのタイプに分類される傾向が高まると考えられる。一般に、これらの組織・団体は、法人形態は株式会社形態による場合が多いが、事業分野や事業形態によっては、財団法人形態によって設立される場合もある。

このように「ジョイントセクターとは、行政、企業、および住民との三者の協力・支援によって設立された組織・団体を指す」が、今後はNPO法人の中にこのタイプの組織・団体が設立される可能性が高い。

7 従来型の「第3セクター」方式から市民参画型による「ジョイントセクター」方式への新たな潮流

公的部門と民間部門の協力による公民協力・公民事業連携方式には、公共部門と民間部門の出資・出捐による「第3セクター方式」が採用されてきたが、この第3セクター方式に加え、一般の住民や権利関係者などの参画や協力を得て、事業化や企業化を推進するという考え方が「ジョイントセクター方式」である。とりわけ、「むらおこし」「まちおこし」事業や「地域活性化事業」などに加え、「市街地再開発」事業、「駅前再開発事業」などの事業を推進する際には、地域住民のみならず地域外の住民であっても、諸権利等の利害関係者などの参画を得て事業を推進した方が関係者間の理解や協力をより得やすく、事業が成功する可能性も一層高まると期待される。

したがって、事業目的や事業内容によっては、行政と民間企業による第3セクター方式よりは、

むしろ地域住民の参画を得て設立される「ジョイントセクター」方式の方が、より適切で望ましい事業主体であると考えられる。つまり、「地域住民等も株主等」として積極的に当該事業の推進に関わることによって、事業の成功を高めるという考え方が生まれてきたわけである。

また、自治体出資法人である第3セクターの経営情報開示を積極的に進めるという観点からも、市民の出捐・出資を得て設立されるジョイントセクター方式が望ましい場合があるといえよう。

一方、まちづくりを推進する組織は、法人格を有する団体に限らず、いわゆる「権利能力なき社團」と呼ばれる「民間非営利団体」も大きな役割を果たしている。これらのまちづくり組織・団体と住民と企業と自治体と四者の相互間の関係性を中心に、とりわけ、まちづくりの推進主体・団体組織について、これらの関係者間の関係性を体系的に図示したものが図表5である⁹⁾。

今後は、事業分野や事業形態によっては、「自治体等」「民間企業等」「住民等」および「NPO法人」などを加えた四社の共同出資や共同出捐による事業目的・事業遂行を協力・支援する「ジョイントセクター方式」で設立される事業主体も出現する可能性が高いと予想される。NPO法の施行に伴い、市民やNPO法人の参画による「ジョイントセクタータイプ」の組織・団体が増加すると考えられる。これらの団体・組織に対する支援や育成措置を拡充する必要がある。

2 第3セクター増加の背景と事業形態の類型化

1 第3セクター方式が増加した背景

第3セクターが近年急激に増加した背景については、主として、次のような6つの理由があげられる。

地域振興・地域活性化対策の推進方策

第1に、まちづくりやむらおこしなど地域活性化や地域産業振興を推進する自治体が第3セクター方式を積極的に取り入れたことがあげられる。特に、過疎地域の自治体や中山間地域などの条件不利地域における自治体では、まちづくりやむらおこし事業などを推進する際には、公益的な事業と収益的な事業を推進するための手段、また民間の有能なノウハウを持つ人材などを柔軟に雇用・活用する最良の手段の一つとして導入されたことによる。

第3セクターに対する優遇支援策

第2に、民活法の成立以来、社会資本整備や公的事業分野へ積極的に民間活力の導入を図るために、種々のインセンティブが付与されたことがあげられる。事業推進主体が第3セクターの場合には、国の補助金、NTT株式売却益による無利子融資、現政策投資銀行などの低金利融資、また自治体のや固定資産税等の軽減・減免措置など、種々の優遇支援策が受けられることによる。

公共公益施設の合築化・複合化・多機能化の推進

第3に、「公共公益施設の複合化・多機能化・合築・融合化が促進された」ことに起因する。従来の公共施設整備では、各省庁の指定要件に基づいた施設整備計画に応じて各種の当該補助金が交付されるが、指定要件の制限に加え付帯設備の充実や機能などの充実を図るなど、施設内容の拡充強化がなされた場合には、その水準を超えたものについては補助金の対象としては、認められないケースが多かった。

また、近年公共公益施設が大型化する傾向や施設整備の拡充化に伴い、これら小規模で単一的な

施設は煩雑な補助金の申請に時間がかかる点からも、自治体では敬遠される傾向にある。

このような背景のもとに、「公の施設」や「公共公益施設」づくりにおける「複合化」「多機能化」「合築・融合化」が促進されたが、これらの施設の管理運営は自治体が直接的に管理運営する方式から自治体が出捐・出資した法人、いわゆる第3セクター方式によって設立された「自治体から独立した施設管理運営法人」（自治体の独立行政法人）に業務委託されるケースが増加したわけである。

旧自治省「リーディングプロジェクト」の採択による地域総合整備事業債適用

第4に、これら「公の施設や公共公益施設の合築化・複合化・多機能化」が促進された背景には、旧自治省の「リーディングプロジェクト」の指定を受けることなどによって、自治体の単独事業と

図表5 まちづくりの推進主体・組織



出所：出井信夫「地方公社・第3セクターの再評価」『地域経営の革新と創造』80頁より作成

して認可された場合は、「事業費の大半は起債の充当が認められる」(地域総合整備事業債の発行が許可される)という自治体の資金調達の観点からみて、極めて有利な優遇措置がなされた点に起因する。旧自治省の「リーディングプロジェクト」や「過疎対策事業」などの一定の採択要件に適合して整備される「地域振興拠点施設」や「地域活性化拠点施設」などのように、施設整備が広範な便益性をもたらす施設の整備事業が推進される際には、「起債償還条件の優遇措置」(地方債返済に有利な措置)が担保された。つまり、起債償還金の一部が、「地方交付税の算定基準である基準財政需要額に追加措置されることから、元利返済がより一層有利になる」という制度が導入されたことによる。このような制度の導入(事業費の資金調達上の優遇措置)によって、施設機能の「複合化」「多機能化」「合築化」など、公共公益施設整備における自治体の単独事業が著しく促進されたことによる。これらの施設管理運営主体は、一般に、営利法人型(株式会社)形態で設立されるよりも、むしろ、公益法人型(財団法人)形態の第3セクターとして設立される傾向がある。

公共公益施設と民間利便性施設の合築化・複合化・多機能化の推進

第5に、「公の施設や公共公益施設の複合化・多機能化・合築・複合化」が促進されたことにとどまらず、「公共公益施設と民間商業的利便性施設の合築化・複合化・多機能化」傾向が高まったことである。これらの施設整備が旧自治省の「リーディングプロジェクト」の指定などを受けて、自治体の単独事業として認可された場合には、自治体の資金調達の観点から見て極めて有利な優遇措置がなされる点は前述したとおりである。これらの施設の管理運営は、自治体が直接的に管理運営するという方式から自治体が出捐・出資した法人、いわゆる第3セクター方式で設立された「自治体から独立した施設管理運営法人」(自治体の独立行政法人化)に業務委託するケースが増加したわけである。これらの施設管理運営主体は、一般に、営利法人型(株式会社・有限会社)形態の第3セクターとして設立される傾向がある。

大規模開発事業における公共と民間の事業連携

第6に、駅前開発事業、再開発事業、リゾート開発事業等のような大規模な開発事業には自治体の財政投資だけでは不十分である。そのために、民間企業の豊富な資金やノウハウ等の導入を図ることにより事業の成長性を確保すると同時に、経営リスクや負担を回避しようと考えられた結果、採用されたことがあげられる。一方の当事者である企業側においても、バブル期には、潤沢な資金と人材を新規事業やビジネスチャンスの拡大、経営の多角化を図る手段の一つとして積極的に設立を支援した。とりわけ、地元地権者や公官庁等の折衝など、煩雑な事務手続きや諸条件をクリアしなければならぬ大規模開発事業では、民間企業が単独で事業開発するよりは、むしろ第3セクター方式による事業化の方がスムーズに事業展開が行えると判断されたことがその背景にあるといえる。このような事業化の推進では、自治体側と民間企業側の両者の開発に対する思惑が合致した結果、第3セクター方式が増加したわけである。

2 第3セクター事業への公共側と民間側の参画動機

第3セクターに参画する公共側及び民間側における動機をみると、基本的に両者の動機づけは異なることに留意する必要がある。地元企業以外の大企業等が経営に参画する場合には、その傾向が特に強い。基本的に、公共側と民間側が第3セクターに参画する動機については、次のように整理される。

公共側の動機

「公共側の動機」については、地域活性化・地域振興、都市基盤整備、産業振興、雇用機会の確保、所得機会の確保、民間の経営ノウハウの活用、民間の資金活用、民間の人材活用、公有地の有効活用などがあげられる。

民間側の動機

それに対し、「民間側の動機」については、新規事業機会の確保（ビジネスチャンス）、リストラクチャリング（事業再編化）の一環、経営ノウハウの提供、資金活用・提供、人材活用・提供、遊休地等の資源の有効活用、企業イメージの向上、自治体との連携強化、迅速な許認可事務の推進、公的規制等の解除などがあげられる。

3 第3セクター事業の事業化類型

第3セクター事業には、一般に認識されているよりも、多種多様な事業形態がある。

事業手法については、事業目的や事業内容により異なるが、第3セクター方式による(1)《計画立案～施設整備～管理運営》に至るまでの事業開発の進捗状況にしたがって、(2)公共と民間の役割分担および事業主体の区分の観点より、(3)主な事例に基づき典型的な事業分担の方法を類型化すると、図表6に示すように、次の4つの典型的なタイプに分類される⁶⁾。

図表6 第3セクターの事業化形態の類型

| | | | |
|---|--|--|---|
| <p>タイプ1 事業主体：第3セクター(ジョイントセクター) 計画立案～施設整備～管理運営＝第3セクター</p> | | <p>タイプ3 事業主体：施設整備個別事業主体 運営管理：第3セクターの一体的な管理 計画立案～施設整備＝個別事業主体 管理運営＝第3セクターの一体管理</p> | |
| G.L | <div>計画立案～施設整備～管理運営＝第3セクター</div> | G.L | <div>管理運営＝第3セクター</div> <div>企画立案～施設整備＝個別事業主体</div> <div>例(公共×第3セクター×民間)</div> |
| | <div>土地の取得形態(買収/賃貸借等)</div> | | <div>土地の取得形態(買収/賃貸借等)</div> |
| <p>タイプ2 事業主体：公共主導・公設民営型 計画立案～施設整備＝公共 管理運営＝第3セクター</p> | | <p>タイプ4 事業主体：施設整備個別事業主体 計画立案～施設整備～管理運営＝個別事業主体</p> <ul style="list-style-type: none"> ・公共 ・第3セクター ・民間 | |
| G.L | <div>管理運営＝第3セクター</div> <div>計画立案～施設整備～公共</div> | G.L | <div>企画立案～施設整備～管理運営＝個別事業主体</div> <div>(公共事業) (第3セクター事業) (民間事業)</div> |
| | <div>土地の取得形態(買収/賃貸借等)</div> | | <div>土地の取得形態(買収/賃貸借等)</div> |

出所：出井信夫「第3セクターによる観光レクリエーション・リゾート開発の現状と課題」『地方財務』(1993年7月号)より作成

タイプ1

タイプ1は、「典型的な第3セクター方式で、施設計画から施設整備、管理運営に至るまでのすべてを第3セクター自ら行う事業形態」である。

タイプ2

タイプ2は、「公共が施設整備を行い、第3セクターは、管理運営のみ行うもので、公設民営型と呼ばれる事業形態」である。

タイプ3

タイプ3は、「公共、民間、第3セクターがそれぞれ独自に施設整備などを行うが、第3セクターが一元的に、統一的に管理運営を行う事業形態」である。

タイプ4

タイプ4は、「構想や計画に基づいて、公共、民間、第3セクターが計画的に統一的に分担して、それぞれ独自に施設整備および管理運営を行う事業形態」である。

さらに、第3セクター事業について実際の事業形態より、「事業類型化」と「業務内容」の関係について、事業化の類型、事業の特徴、事業・業務形態、主な業務内容の観点より類型化すると、図表7に示すように類型化できる⁷⁾。

3 第3セクター問題に対する旧自治省および国会（参議院事務局）の対応

1 旧自治省「第3セクターに関する指針」について

(1) 「指針」通達の背景

1999年5月20日、旧自治大臣官房総務審議官より、「第3セクターに関する指針について」と題する、いわゆる第3セクターの設立運営に関する指導指針が各都道府県知事・各指定都市市長宛てに通達され、同時に各都道府県内の各市町村に対しても、この指針の周知徹底が要請された。

近年、第3セクターへの公務員派遣、公的支援・補助などに対し、住民監査請求、住民訴訟が各地で提起されている。また、第3セクターの経営破綻に際し巨額な債務が突然明らかになるなど、自治体の行財政運営上看過できない問題が表面化してきた。

このような事態を重視した旧自治省では、第3セクターの設立運営の留意点、公的支援方法の留意点、経営情報等情報開示の在り方、経営診断方法、運営の指導監督の留意点、第3セクターに対する自治体の対応の在り方など、自治体と第3セクターの両者間の健全な関係を維持・発展するため、具体的で実効性のある指導指針作成の必要性に迫られていた。

指針作成にあたっては、1997年10月、旧自治大臣官房地域政策室に「第3セクター問題に関する事前検討会」が設置され、メンバーには座長格に第3セクター研究学会会長・中央大学経済学部金田昌司教授、副座長格に学会常任理事・事務局長出井信夫新潟産業大学経済学部助教授ほか、学会関係者および自治省OB関係者が委嘱され、数回にわたる検討会が開催され、次年度に設置される予定の研究会における問題・課題などに対する意見交換がなされた。

正式に1998年8月、旧自治大臣官房地域政策室に「第3セクターに関する研究会」（委員には第3セクター研究学会会長・中央大学経済学部金田昌司教授等が委嘱される）が設置され、種々議論され、『地方公共団体等への第3セクターへの関わりのあり方に関する報告書』（1999年3月）にま

図表7 第3セクターの事業化の類型と主な業務内容

| 事業化の 類型 | 1 典型的な自立型の 第3セクター事業方式 | 2 典型的な施設運営管理型の 第3セクター事業方式 | 3 行政業務の代行・補完型の 役務提供サービスの 第3セクター事業方式 | 4 金融サービス支援型の 行政代行・補完型の 第3セクター事業方式 | 5 特別立法に基づく 法定地方三公社に よる事業方式 |
|-------------|---|---|---|---|--|
| 事業の 特徴 | 計画立案・施設建設～資金調達 ～管理運営までを一貫して、第 3セクターが自ら事業を実施す る典型的な自立型の第3セクター 事業方式である | 計画立案・施設建設～資金調達ま では、一貫して自治体が施設整備 を行う。 管理運営のみを委託され第3セク ターが事業を行うケースである (一部、自社固有の施設所有を含 む) | 施設整備や施設の管理運営を委託 するケースとは異なる。 行政業務の代行・補完的な業務で あり、役務提供業務を行うケース である(施設管理運営業務委託に 付帯・付随的に行われるケースを 含む) | 施設整備や施設の管理運営を 受託するケースとは異なる。 金融関連の行政サービスの代 行・補完的な業務を行うケー スである(一部は施設運営管 理業務と代行・補完型の付帯 的・付随的業務として含む) | 公有地の拡大法等・法 律に基づき行政の業務 を代行する特別法人で ある(自治体と一体的 に業務を進める) |
| 事業・ 業務形態 | 代表的な事例は商業施設等と公 共施設等を一体的に開発す るもの(施設は区分所有形態の ケースのものを含む) | 代表的な事例は商業と公益施設や 公の施設等が一体的に整備された 施設を、一元的に管理運営受託す るケースである | 代表的な事例は、国際交流や人材 育成、研修、普及啓発活動などを 中心にした行政業務の代行・補完 的なサービスを行うケースである | 代表的な事例は、金融関連サー ビスとして、補助金等の交付 や金銭の貸付などを行政の代 行的に行うケースである | 1 土地開発公社 2 地方住宅供給公社 3 地方道路公社 の3つがある |
| 主な 業務内容 | 1 工業(住宅)用地等の分譲地 開発 2 公益施設と商業施設等の多 機能複合施設 3 賃貸業務施設(住宅)等複合 施設 4 宿泊施設等の施設整備事業 5 産業振興・基盤施設等の整 備 6 テーマパーク施設 7 リゾート施設 (観光・レクリエーション施 設) 8 駐車場施設・開発整備事業 9 製造・販売施設等の整備事 業 10 新交通システム・鉄道新線 11 地方鉄道(旧国鉄地方特定 交通線/在来線の転換)等 12 CATV 13 産業廃棄物処理施設 14 情報関連基盤整備 15 その他 | 1 公の施設1: 体育・スポーツ施設関連施設 等 2 公の施設2: 文化ホール図書館等文教関連 施設 3 公の施設3: 博物館・郷土資料館等の関連 施設 4 公益施設と商業施設等の多機 能複合施設 5 賃貸業務施設(住宅)等複合施 設 6 商業・業務施設等の管理運営 7 宿泊施設等の管理運営 8 日帰り温泉施設等の管理運営 9 飲食・物産販売施設等の管理 10 産業振興・基盤施設等の管理 11 製造・販売施設等の管理運営 12 駐車場施設等の管理運営 13 ゴミ収集および処理施設の管 理運営 14 その他 | 1 人材交流・人材派遣 2 普及啓発・指導・相談 3 研修・技術支援 4 検査・分析・研究 5 調査研究 6 催事企画・イベント等 7 スポーツ振興 8 文化振興 9 情報提供・情報分析 10 共済組合等 11 その他 | 1 補助金・助成金の交付 2 金銭の貸付・債務保証等 3 基金の活用による助成等 4 その他 | |

出所：出井信夫『都市・地域政策と公民連携』(地域計画研究所、2002年)246頁

とめられた。この報告書を基礎に、旧自治省において「第3セクターに関する指針」が作成されたわけである。この『報告書』と「指針」の内容の対比については、図表8に示すとおりである⁸⁾。

また、この研究会の発足に先立ち、1998年5月に、旧自治省関連団体の(財)自治総合センターに第3セクターの経営実態問題に造詣の深い大学関係者、財務、会計、法律の各分野の実務関係者を中心に、具体的な問題点の把握、また解決方法、経営診断指標など実務的専門的な観点より、第3セクターの設立・運営・経営診断方法などを検討するため、「第3セクターに関する検討委員会」が設置され、種々の観点より議論検討され、『第3セクターに関する調査研究報告書』としてとりまとめられた。

筆者は、第3セクター研究学会関係者とともに、この検討委員会の委員を委嘱された。

他方、1998年8月には、当時の立法院参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」を中心に、

図表8 「報告書」の論題および「指針」の主要項目

| 「報告書」の論点 | 「指針」の主要項目 |
|--|--|
| <p>1 設立時における問題点・課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業目的における公共性・公益性の判断 ・事業方式の比較費用分析(とくに、直営方式等との比較) ・第3セクター方式の不適合性(とくに、準民間営利事業との境界の明確化) ・民法法人と商法法人の選択基準 ・公・民の出資比率の基準 ・議会等への説明責任 <p>2 運営時における問題点・課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方団体の有限責任性 ・地方団体の長等の取締役等の兼職問題 ・地方団体の公的支援の限界 ・損失補償契約の基準 ・地方団体の職員派遣問題 ・経営評価基準の明確化 ・「経営評価点検委員会」の検討 ・議会等への説明責任 ・地域住民への情報開示 <p>3 経営悪化時における問題点・課題</p> <ul style="list-style-type: none"> ・経営悪化指標の確立 ・経営改善による存続計画 ・経営断念による精算計画 | <p>第1 一般的留意事項</p> <p>第2 設立に当たっての留意事項</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 事前の十分な検討 2 公的支援のあり方 3 事業運営等 4 議会への説明・情報の開示 <p>第3 運営の指導監督等に当たっての留意事項</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 経営の定期的な点検評価 2 経営の予備的診断 3 議会や住民への情報 <p>第4 経営悪化時の対応に当たっての留意事項</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 経営悪化時における速やかな対応 2 経営改善により第三セクター方式を存続する場合の留意点 3 第三セクター方式を断念する場合の留意点 |

注) 左欄は筆者(金田昌司氏)の私見によって報告書を整理したものであり、右欄は原文から抜粋したものである。

出所: 金田昌司「国土・地域政策の課題と第3セクターの役割」『地域経営の革新と創造』(第3セクター研究学会編、透土社/丸善、2000年5月)22頁

関係5 調査室合同による「第3セクター研究委員会」が設置され、立法院の調査室の問題意識と今後の立法化の視点より、第3セクター問題が議論・検討された。

筆者は、この委員会の座長を委嘱された。

このように、行政府のみならず立法院関係機関でも、地方分権推進に際して、地方公社・第3セクター問題は、看過することができない緊喫の重要問題であると強く認識され、研究会や調査委員会などが設置されたわけである。

(2) 「指針」の主な事項

指針の主な事項について詳解すると、次のような内容である⁹⁾。

(1) 一般的留意事項

一般的留意事項については、指針で対象とされた第3セクター法人、法人の経営赤字の改善と法人に対する指導監督の強化、法人の組織機構の改善と法人の統廃合、自治体の第3セクターへの支援の在り方の見直しが示されている。

(2) 設立時の留意事項

設立時の留意事項については、事前の十分な検討と第3セクター方式が活用される事業領域、第3セクターの事業類型化、第3セクター事業の設立と行政目的の明確化、第3セクター方式の設立に際し、他の事業手法との比較衡量、行政補完型第3セクターの設立に際しての基本的な対応、公民協調型第3セクターの設立に際しての基本的な対応、経営採算性が低い事業分野における公的支援方法の検討、出資比率に応じた経営責任の明確化が示され、また 公的支援のあり方については、公的支援のあり方の事前の検討、事業開始時における適切な資本金額の確保、プロジェクト・ファイナンス方式に着目した資金調達方式、私人の立場による「債務保証」「損失補償」などの回避が示され、事業運営等については、独立法人の経営者の職務権限と責任の明確化、民間人等の積極的な人材登用が示され、議会等に対する事前説明と情報の開示については、議会に対する事業の経営見通し・自治体の対応措置の事前説明、住民に対する事業の事前説明と理解の要請が示された。

(3) 運営の指導監督などの留意事項

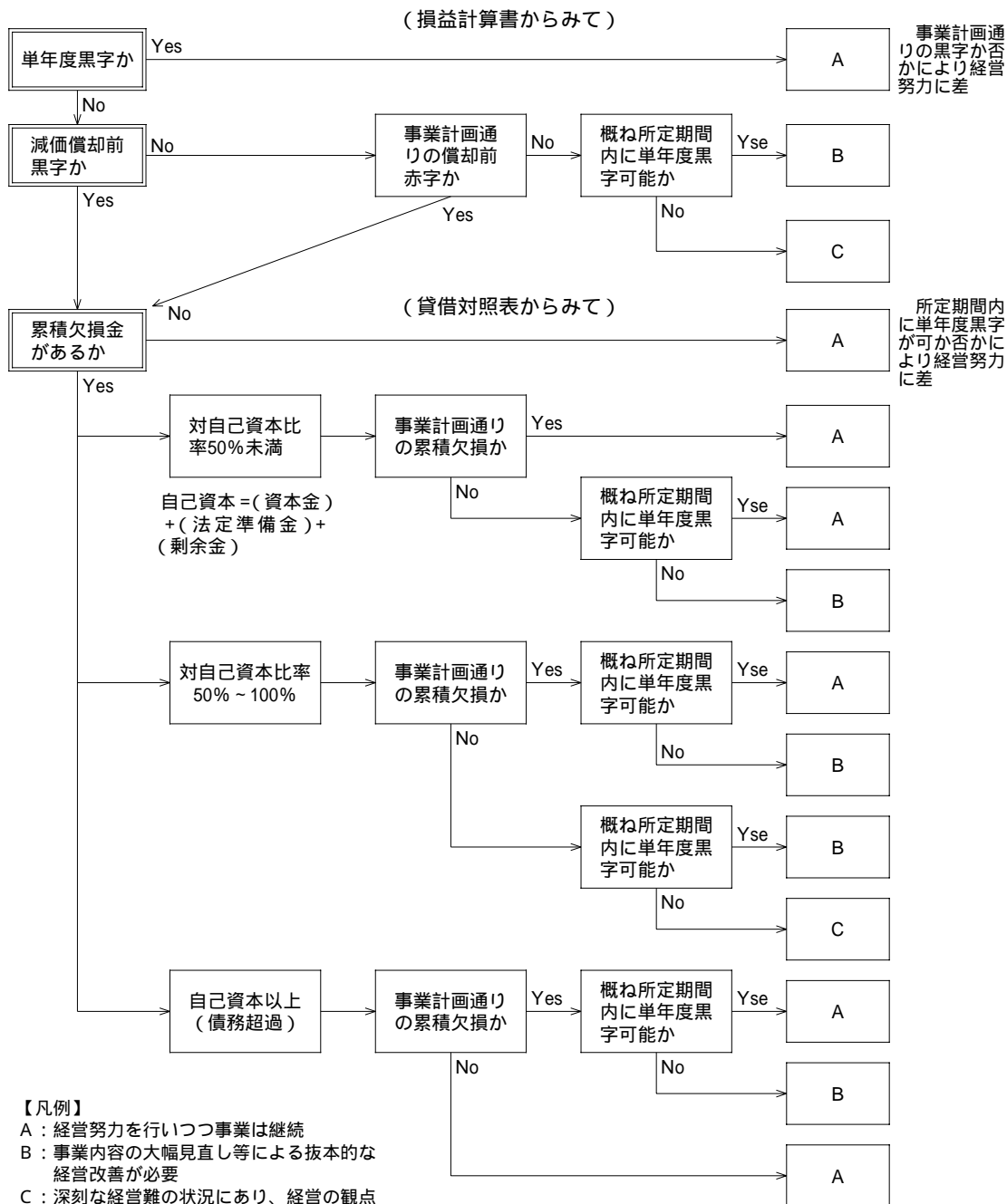
運営の指導監督などの留意事項には、経営の定期的な点検評価は、関係部局の担当者による経営点検評価の必要性、経営診断指標に基づく経営評価と事業評価による事業目的の点検評価、複数の自治体出資の第3セクターの経営点検評価の必要性、経営の予備的診断、議会や住民への情報開示は、出資比率による議会への報告義務、監査委員による監査・外部監査制度の導入、法人の経営状態の公告と情報開示の在り方が示された。

(4) 経営悪化時の対応の留意事項

経営悪化時の対応の留意事項には、経営悪化時における速やかな対応は経営悪化原因の検証と経営改善策の検討、総合的な判断による事業存続の適否の検討、経営改善により第3セクター方式を存続させる場合の留意点は経営改善による法人存続に際する留意点、行政補完型第3セクター等の法人存続に際する留意点、事業存続のための広範な検討、第3セクター方式を断念する場合の留意点は第3セクター方式を断念する場合の法的な手続きの検討、債権債務の整理と自治体の過度なリスク分担の回避が示された。

この指針で特筆すべき点としては、経営診断のプロセスとして株式会社を対象に経営診断方法の

図表9 経営の予備的診断の参考例



【凡例】

- A : 経営努力を行いつつ事業は継続
 B : 事業内容の大幅見直し等による抜本的な経営改善が必要
 C : 深刻な経営難の状況にあり、経営の観点からは事業の存続をも含めた検討が必要

(予備的診断についての留意点)

この診断は、あくまでも経営諸指標の分析等に基づき予備的診断として行われるものであり、経営の点検評価は、例えば のような要素も考慮して行われるべき。さらに、事業の存続等についての判断は、行政的評価も加味して総合的に検討されるべき。

経営諸指標の数値基準は第3セクターの業種や設備投資の多寡等によって異なるものであること、設立時の資本金の不足や災害等、経営の責めに帰すべきでない理由によって経営諸指標が悪いという場合もあること等に留意すべき。

出所：自治省「第三セクターに関する指針」5頁

例として、「経営の予備的診断の参考例」(図表9参照)が例示されたことである。具体的な検討方法・検討プロセスが例示された点は、画期的であると高く評価できる。ただし、民法法人の経営診断のプロセスは、例示されていないため、民法法人関係者はこの経営診断方法に準拠して法人の経営実態に即した経営診断プロセスを早急に作成する必要がある。

(3) 「指針」で示された特筆すべき点

指針に示された特筆すべき点としては、次のような諸点があげられる。

「経営の予備的診断の参考例」の提示

この指針では、「第3セクターとは、地方公共団体が出資・出捐を行っている商法法人および民法法人をいう」とある。商法法人と民法法人を自治体出資法人として、対象に経営健全化の方向が示された点は注目される。また、「指針」では、経営診断方法の例として、「経営の予備的診断の参考例」が示された。具体的な経営診断の検討方法・検討プロセスが例示された点については画期的な点として高く評価できるが、民法法人の経営診断のプロセスは例示されていない。そのため、民法法人関係者はこの経営診断方法に準拠した経営診断プロセスを作成する必要がある。

法人の経営赤字の改善と法人に対する指導監督の強化

近年、第3セクターの経営状況が悪化し累積赤字が累増する傾向にあると認識されていることから、出資母体である自治体においては、経営状況や経営内容などを点検評価をする必要と同時に、経営状況の点検評価に基づき経営赤字が発生した場合の経営改善と自治体財政運営に重大な支障をきたすことがないように、第3セクターに対して経営指導・監督責任を強く認識する必要があると指摘された。

法人の組織機構の改善と法人の統廃合

ややもすれば、第3セクターが自治体業務の下請け機関化される傾向にあることに対して、地方行財政改革の観点より、第3セクターの役職員の定員数や給与体系などの見直しを図るとともに、業務内容の変化、季節性に代表されるピークとオフのきめ細やかな対応、繁忙期と閑散期の人員配置など、臨機応変に需要の多寡に応じた組織機構の整備や組織機構改革の促進を図ることが重要であることが強調された。また、「類似業務を行っている法人」「行政目的を達成した法人」「事業継続が困難な法人」は積極的に統廃合を促進すべきであると踏み込んだ示唆が示された。

自治体の第3セクターへの支援の在り方の見直し

経営破綻に陥って株主総会で解散決議をした後に破産した秋田木造住宅(株)の例のように、第3セクターに出資していた金融機関が融資金額を回収不可能な不良債権処理する場合に第3セクターの経営悪化が顕在化し、経営危機や経営破綻が一気に表面化して破産や解散する事態に至るケースが生じていることに対する強い警告である。また、第3セクターに対して金融機関が融資をする際には、自治体に対して「債務保証」「損失補償」契約などを強く要請するケースが散見される。

自治体側では、やむを得ない事情から「債務保証」「損失補償」契約を締結する例があるとみられるが、法令の点に抵触する点があることを考慮して、その取扱には十分注意する必要があることが示唆された。

第3セクターの情報開示

第3セクターの事業内容や公的関与内容など、十分に情報開示がされていないことは問題であると指摘された。近年、公的な支援の在り方などに対し、住民監査請求、住民訴訟が提起されている。

訴訟問題等があるか否かにかかわらず、税金が出資された法人側は事前の説明責任（アカウンタビリティ）と情報開示は、当然の責務であると強調されている。

第3セクター方式が活用される事業領域

指針では、「第3セクターは、地域の活性化など行政目的を達成するための手段として活用されるものであることにかんがみ、その設立に当たっては行政施策との関連性を明確にするとともに、民間事業との関係等について慎重に検討する必要がある」と、第3セクター事業の効用範囲・事業領域が限定された点に大きな特徴がある。

自治体の出資・出捐法人の第3セクターにおける適切な事業は、一般的に、次のような事業に限って活用することが適当であると示唆された。社会的便益が広く地域にもたらされる事業、事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業、民間資本を中心とする事業であるが地域振興等の観点から自治体が資本参加をする必要があると認められる事業の3つの事業分野が例示された。

この事業類型は、と は公共サービスに準ずるサービスを提供する行政目的の実現を目指す観点に着目して「行政補完型第3セクター」と、 は「公民協調型第3セクター」と呼ばれる。

また、行政補完型第3セクターについては、③社会的便益が広く地域にもたらされる事業で、サービスの内容が行政代行的な事業、公営企業に準ずる事業、地場産業の育成、観光資源の有効活用等を通じて地域経済の活性化、雇用の確保等地域振興を目的とする事業、⑥事業収益を一定程度地域社会に帰属させることが望ましい事業で、公有財産を活用する事業、道路、空港、港湾等の公共施設と一体となって公共的サービスを提供する事業が例示された。

他方、公民協調型第3セクターは、④地域経済の活性化、新産業の創出等の先駆的なモデル事業、⑥地域経済の活性化等につながる大規模な事業が例示された。

設立にあたっての留意事項

事業実施にあたっては、「行政直営方式」「公営企業方式」「PFI方式」など、他の遂行手段との間で、提供するサービスの水準と公的支援などの事業コストとの関係について比較衡量（いわゆるVFM：Value for Moneyの考え方）し、第3セクター方式を採用するか否かの判断を行う必要があると同時に、プロジェクト・ファイナンの発想の重視が求められた。

自治体には、従来より、「準公共財」「地域公共財」（クラブ財）と呼ばれる、共同消費性、排除不可能性、非競合性のある性格の財・サービスの供給が求められてきた。この公共財の対局に、排除可能性は大きく必需性は小さいが、市場規模は大きく付加価値の高い社会資本は「市場財」として民間企業により整備されてきた。この両者の中間領域は、「混合財」として潜在的には民間企業主体の整備が可能であるが、外部経済性、費用逓減性などの観点より適正な供給を確保するため社会経済上何らかの対応が必要となる事業領域で、公的主体により整備されることが望ましい領域である。

このように社会資本整備では、公共的事業と民間的事業の境界領域が相互に重複する事業領域が存在する。この相互に重複し合う事業領域が混合財として位置づけられ、「公私混合経済主体」、いわゆる「第3セクター」が事業主体として財・サービスを提供するようになったわけである。

一方では、自治体は公共財の供給が主任務であったが、時代の変遷の中で行政需要の変容に伴って、いわゆる、ナショナルミニマム・シビルミニマムと呼ばれる「基礎的な財・サービス」の提供

は、一定の水準目標が達成される一方で、行政需要の多様化・高質化、価値観の多様化がもたらされた結果、その守備範囲は次第に拡大されるなど社会的経済的な変化の中で、第3セクター方式による事業が増大してきた背景があったことを忘れてはならない。

社会経済の変遷の中で、第3セクターによる事業が多くの自治体で採用されてきたが、自治体に対して直ちに民間企業と同様の経営意識が希薄であると批判することは見当違いである。むしろ、本来あるべきはずの民間企業側における経営意識の低さや経営能力・経営ノウハウの欠如の点について問題とするべきである。この点がまったく見落とされて的はずれな批判に終始することは、第3セクター問題を誤った方向の議論に陥らせる現況として厳しく批判されねばならない。

第3セクター問題をよく理解せず、失敗例だけを一方的に報道するマスコミ報道の姿勢が余計な誤解を与える、第3セクター問題を複雑にするもう一つの問題である。小規模な地域活性化事業や地域産業振興事業では、厳しい環境にめげずけなげに努力している事例も多い。これは正当に評価すべきである。

運営の指導監督等に当たっての留意事項

指針では、「地方自治法上の議会への報告義務のあるもの以外でも、損失補償や相当程度の公的支援等を行っている場合は、議会にその経営状況を説明することを検討する」必要性が改めて強調された。とりわけ、問題は、民間企業主導型と呼ばれる「公民協調型の第3セクター」で事業破綻した第3セクターにみられるように、自治体の出資比率は25%に満たないにもかかわらず、債務保証や損失補償などによって自治体が債務の負担を余儀なくされるケースが散見する。このような事態が生じないよう、出捐比率・出資比率の多寡の如何にかかわらず、事前に定期的に議会に対して説明することが適当であると示唆された点は高く評価できる。また、「外部監査制度の導入」にも言及されている。

経営悪化時の対応に当たっての留意事項

指針では、「経営の点検評価を行うための委員会等の検討を経て、経営の悪化が深刻であり、かつ、将来の経営改善の可能性がないと判断されるものについては問題を先送りせず、早急に対処方策を検討するべきであること」「第3セクター方式を断念する場合における手続きとしては、株主総会決議による解散が多く見られるが、責任分担の透明性の確保等の観点から清算に関わる法的手続（破産、特別清算）の活用についても検討し、それぞれの制度の長所・短所を十分踏まえた上で、適切に選択する必要がある」とある。当然の指摘である。経営の悪化が深刻で、将来の経営改善の可能性がないと判断された場合は、問題を先送りせず早急に対処方策を講ずる必要があることが示唆された。

2 地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向

(1) 地方行政・警察委員会調査室「第3セクター研究室」の設置

伊原江太郎参議院事務局「国土交通・環境調査室」首席調査員（講演当時は「地方行政・警察委員会調査室」首席調査員）は、第3セクター研究学会のシンポジウムにおいて、【地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向】と題して、立法府、とりわけ、参議院における第3セクターに関する関心や問題意識などについて、「地方行政・警察委員会調査室」を中心に、関連5調査室の合同で調査研究委員会が設置されたことを踏まえ、この調査委員会の議論と報告書を中心に多角的な

観点より講演された¹⁰⁾。

主な講演内容については、参議院事務局「地方行政・警察委員会調査室」における「地方公社・第3セクター研究室」設立意義、地方公社・第3セクターの調査研究会の検討事項、地方公社・第3セクターの設立運営の在り方、地方公社・第3セクター問題をめぐる立法府の動向 - 第123回国会以降の参議院の議論 - である。

「地方公社・第3セクター研究会」が、参議院事務局地方行政・警察委員会調査室に設置された意義・目的・背景については、次のように説明された¹¹⁾。

「その数も全国で1万弱を数える地方公社・第3セクターは、活力ある地域社会の形成に重要な役割を果たす機関としてその業務も地域交通・地域開発、教育・文化関係、健康・福祉、農林水産関係、観光・レジャー関係など多岐にわたっている。しかし、バブル経済崩壊後の社会経済情勢の変化に伴い、多くのものが経営不振に陥っているばかりか、そのツケが地方財政に大きな負担となっている。巨額の赤字対策とその補填方法・経営方針等を含む経営責任問題等が顕在化し始め、地方公社・第3セクターに関する事業見直し、議会への情報提供、監査の充実、経営努力の推進等が提言されているが、多くの場合、地方自治体による利子補給、出資金の増加策等に追われ、その手法も限界に至っている。参議院においても、地方公社・第3セクター問題について、これまで多くの質疑が展開されていると共に、地方分権推進委員会の勧告における地方公社の在り方の問題が指摘され、また自治省においても同問題の検討に着手していること等から、立法府事務局サイドにおいても、今後も、自立的な地域づくりの推進を目指す上で不可欠とされる地方公社・第3セクターの実情の把握を行い、その在り方について論点整理をすることが急務である」。

このような背景の元に、座長の筆者を中心に、第3セクター研究会および(株)地域計画研究所の関係者など、専門家チームによる調査研究が実施されたわけである。

(2) 「第3セクター研究会」の調査研究報告書の概要

「調査研究報告書」の内容は、次のとおりである¹²⁾。

(1) 調査・分析編 1

調査・分析編1《現状分析 問題点・課題の分析 今後の在り方》では、地方公社と第3セクターの関連性、第3セクターの事業分野と業務形態の類型化、第3セクターの設立運営の問題点と課題、第3セクターの成功事例・成功要因と失敗事例・失敗要因、経営危機・経営破綻した第3セクターとその対応措置、公共と民間の新たな事業連携方式のあり方の方向について明らかにする。

(2) 調査・分析編 2

調査・分析編2《公社・第3セクター等の主な事例とその要因分析》では、地域振興・地域活性化を推進する公社・第3セクターの事例（道の駅・茶の加工工場・ハム加工工場等の運営、日帰り温泉保養館・ゴルフ場等の運営、コテージ・バンガロー・野外音楽堂等）、交通・情報通信準備に関連した公社・第3セクターの事例（地方鉄道、情報開発センター）、国土・環境整備に関連した公社・第3セクターの事例（観光物産センター、市街地再開発ビルの建設・管理）の観点より分析する。

(3) 調査・分析編 3

調査・分析編3《公社・第3セクター等の主な事例とその要因分析》では、社会福祉施設整備

に関連した公社・第3セクター等の事例（特別養護老人ホーム） 介護保険導入に対する自治体等の対応事例（農山村、地方都市、大都市） 教育・文化施設整備に関連した公社・第3セクターの事例（コミュニティプラザ、複合施設1：温泉・温水プール・デーケアセンタ等、複合施設2：図書館・文化ホール・健康増進診断ルーム等）について研究調査報告がなされている。

（4）調査資料編1

さらに、調査資料編1《県における第3セクターの経営実態調査》では、第3セクターの経営実態調査の概要、自治体から見た第3セクターの評価、商工会議所・商工会からみた第3セクターの評価、農協からみた第3セクターの評価、経済同友会会員企業からみた第3セクターの評価、芸術・文化団体（地域住民）からみた第3セクターの評価などについて各種の意識調査報告の概要が報告されている。

（5）調査資料編2

また、調査資料編2《内外の法政策等》では、イギリスのPFI法の概要と特徴、フランスの第3セクターの概要、地域活性化等を支援する法律の概要、わが国のNPO法の概要、わが国のPFI法案の概要についてとりまとめるなど、多岐にわたる内容である。

（3）第3セクター問題をめぐる立法府の動向 - 第123回国会以降の審議 -

第123回国会以降の参議院の各委員会、地方公社・第3セクターに関して審議された主なものを示したのが図表10である¹³⁾。これら委員会の質疑を通して第3セクター問題の背景を探れば、そもそも地方公社・第3セクターによる事業方式を推進する際には、法人の設立企画段階から運営管理のあり方、円滑な事業支援方法のあり方、経営危機に直面した際の破綻処理方法など、それぞれのプロセスごとに基本的に検討しなければならない重要な事項がいくつかあるが、実際にはこれらの諸点が必ずしも事前に十分に検討されていないケースが多々みられる。地方公務員を第3セクターに派遣する「職員派遣問題」や第3セクターに対する「補助金支出問題や債務補償問題」がある。経営破綻に際し債務処理策の一環として支出された支出金（補助金）の根拠は、行政の裁量権を超えるものであるとの見解から、前首長に支出金相当額を返還するように命じる地裁判決が出された公金支出問題の例は、多くの自治体関係者や第3セクター関係者に強い衝撃を与えた補助金返還訴訟問題として記憶に新しい。

これらの諸問題は、現行の地方自治法や地方公務員法などの法体系下では、第3セクターがこのような大きな位置を占めるとは当初の段階では予期されていなかったことに加え、十分な法整備がなされないうちに現実の地方公社・第3セクター事業が先行してきたために、処々の矛盾点などが生じたことに起因するものも多々ある。

（4）参議院事務局調査室における認識

法制度の不備やその矛盾などが、第3セクター問題をさらに複雑にしている所以である。第3セクターの今後の方向づけとその在り方を踏まえ、法律上の位置づけについて明らかにしなければならない時期にきている。第3セクター問題は、地域社会において基本的な「地域住民」「企業」「行政」の三者の在り方の問題として問われている。地域社会が変貌する中で、第3セクターを今後どのように位置づけていくのか。第3セクターの機能や役割などについて、理論・実証研究、実態・事例研究など、広範な多角的な観点より研究調査が急務の課題である。

それらの研究努力が成果を上げるための大前提として、第3セクターの実態調査の早期実施が不

図表10 参議院の主な委員会における第3セクターに関する審議内容

| 国会回次 | 年 月 日 | 委 員 会 | 内 容 |
|------|-------------|-----------------------|-------------------------|
| 123 | 1992. 3. 18 | 予 算 | ・在来線と第3セクター |
| | 4. 7 | 地 方 行 政 | ・地方公共団体と第3セクター |
| | 4. 16 | 運 輸 | ・鉄道事業と第3セクター |
| | 4. 23 | 地 方 行 政 | ・地方鉄道と第3セクター |
| | 5. 19 | 地 方 行 政 | ・行政改革と第3セクター |
| | 5. 28 | 地 方 行 政 | ・リゾート開発と第3セクター |
| | 12. 9 | 逓 信 | ・郵便貯金事業と第3セクター |
| 125 | 1993. 3. 26 | 地 方 行 政 | ・第3セクターと損失補償・債務保証問題 |
| 126 | 3. 26 | 運 輸 | ・第3セクターと欠損補助金 |
| | 4. 21 | エネルギー調査会 | ・エネルギー供給と第3セクター |
| | 6. 1 | 逓 信 | ・簡易保険事業と第3セクター |
| | 6. 3 | 農 水 | ・第3セクターと人件費補助 |
| 128 | 11. 2 | 地 方 行 政 | ・リゾート開発と第3セクター |
| | 12. 3 | 規 制 緩 和 | ・規制緩和と第3セクター |
| 129 | 1994. 6. 6 | 逓 信 | ・郵便貯金事業と第3セクター |
| | 6. 6 | 運 輸 | ・鉄道事業と第3セクター |
| | 6. 10 | 運 輸 | ・鉄道事業と第3セクター |
| 131 | 10. 7 | 地 方 行 政 | ・地方公共団体と第3セクター |
| | 10. 17 | 予 算 | ・行政改革と第3セクター |
| 132 | 1995. 6. 7 | 連 合 審 査 (商・厚・農・環境) | ・再生資源回収対策と第3セクター |
| 134 | 10. 24 | 商 工 | ・民間活力と第3セクター |
| 136 | 1996. 4. 25 | 国際経済問題調査会 | ・市民運動と第3セクター |
| | 4. 26 | 運 輸 | ・関西国際空港と第3セクター |
| 140 | 1997. 5. 22 | 運 輸 | ・第3セクター鉄道事業と財政支援策 |
| | 5. 28 | 環 境 | ・国立・国定公園施設建設譲渡事業と第3セクター |

出所：伊原江太郎「地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向」88頁

『地域経営の革新と創造』（第3セクター研究学会編）

可欠である。具体的には、政府が調査要領等を作成し都道府県ごとに悉く皆調査を依頼し集計して、健全経営の法人、収支均衡状態にある法人、若干の赤字状態ではあるが地域にとって必要である法人、自治体の支援（補助金等の支出）が必要な法人、経営危機状態のため抜本的な対応を図る必要のある法人、経営破綻状態のため解散や民事再生法の適用など破綻処理をする必要のある法人など、早急にその実態を把握して対策に着手する必要があると参議院事務局調査室では認識されている。

(5) 第3セクターの法制化問題

今日、閉塞状況が強く認識される社会経済環境の中で、自治体の行財政運営において、公共事業の効率的な推進の観点より、PFI事業の推進が期待されている。また、地域社会の蘇生・活性化対策としてNPO法人の活躍が期待されている。

PFI・NPOのいずれについても、その実態はさておき、今後の活躍期待を込めて法制度化されたことは周知のとおりである。

一方、第3セクターに関しては、旧自治省においてはたびたび特別法などの法制化が種々の観点より検討されてはきたが、今日に至るまで法的な位置づけとその役割については明確にされていない。第3セクターについては、ややもすると、旧自治省の「第3セクターに関する指針」にもみられるように、厄介モノ扱いされる傾向があるといえよう。経営危機・経営破綻する第3セクターが多くなると、巷間いわれるが、依然、第3セクター方式による法人の設立が実態としてある。市民の参画を得て、広い意味における第3セクター方式、いわゆる「市民」「企業」「自治体」など公民連携・公民協働の「ジョイントセクター」方式による、まちづくり会社や地域産業振興公社などが設立される可能性はますます高くなる。

実際には、多種多様な事業やサービスを提供している第3セクターを一義的に捉え法制化することは困難であろうが、NPO法人やPFI事業に比べ多数存在する第3セクターの対応をせずに放置すると、問題がますますこじれることになる。したがって、「国の機関の独立行政法人」の議論と同様に、自治体の行財政運営においても、「自治体の独立行政法人として第3セクター（自治体出資法人）を捉え、第3セクターの位置づけやその在り方、また経営危機・経営破綻に対する対応措置などに関する法整備を行うことが緊喫の課題である。

4 都市・地域政策課題の新たな視点と今後の政策研究の方向

1 PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターによる公民連携の視点

国内外の激動する社会経済環境の中で自治体を取り巻く問題には、国と自治体の役割分担・権限委譲問題、国と自治体の税財源配分の見直し・委譲問題、市町村合併問題、地方交付税問題、広域行政問題など、自治体および地域社会再編問題がさまざまな視点より議論されている。これらの問題は、究極的には国と自治体の役割分担を基本的に問い直す「地方分権問題」に集約されるといえる。地方分権問題とは、国と自治体の役割を見直す点にとどまらず、自治体と地域住民の関係性を見直す観点からも極めて重要な問題である。一般に、自治体側では「税財源や権限の委譲・分権化を国に求めている」のに対し、国側では「自治体の行政執行能力や調整力の問題を危惧している」など、自治体側と国側の両者間の主張はともすれば対立的な関係で位置づけされることが多い。

『地方分権推進一括法』が施行され、自治体は地域住民サービスを提供する基礎的団体として、今後ますます重要な役割・機能を果たすことになる。このように、地域社会で役割機能が重視される自治体が、都市・地域の再生化・活性化を図るとともに、自立した地域社会を目指して、「地域住民」「地域企業」「非営利団体」など、地域社会構成員に協力や連携を求めることは当然の帰結である。この「公民協力」「公民連携」「公民協働」の概念は、今後の都市・地域政策を推進する上で極めて重要な役割を果たす。自治体側が「民間側の目標達成ベクトル」を支援する場合でも、逆に、民間側が「自治体側の目標達成ベクトル」を支援する場合のどちらの場合においても、自治体の都市・地域政策において、「公民協力」「公民連携」「公民協働」は、公民の両者間を「結合する支援連結機能」として不可欠な要素である。すなわち、「公民協力」「公民連携」「公民協働」は、自治体政策の遂行において地域住民、企業、非営利団体など、「地域構成主体と自治体の両者間を連結する支援機能の役割・機能を果たす」わけである。

この「公民協力」「公民連携」「公民協働」については、従来の地方公社・第3セクターの設立運営課題に対する反省を踏まえ、地域住民サービスの視点より再評価すると同時に、都市・地域の再生化・活性化・再編化など新たな視点より自治体政策における「公民協力」「公民連携」「公民協働」の支援方法について、「PFI」「NPO」「寄付金・基金」「公益信託」「第3セクター」など、種々の観点より、政策遂行や事業目的に合致した最適な事業方式の方法論に関する研究を行う必要がある。

換言すれば、自治体の都市・地域政策において公民連携の在り方、自治体政策への最適な適用の在り方の観点、すなわち 地域社会全体に関わる地域経営の観点、自治体内部の効率性に関わる自治体経営の観点、「民間活力の活用」と「公共活力の活用」(公共活力とは公共側の再編化等を通じ公共のスリム化を図ること)観点より、地域社会における「住民」「企業」「行政」の新たな関わり方に関わる根幹的な問題として捉え直すことが重要である。

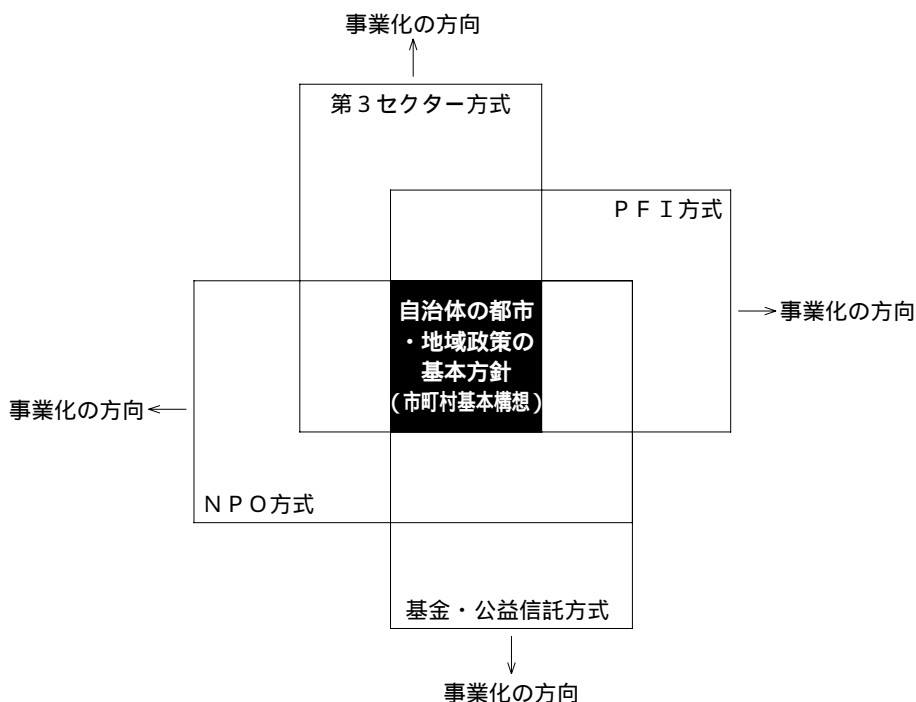
図表11は、自治体の都市・地域政策における基本的な事業化の方向について、「PFI方式」「NPO方式」「基金・公益信託方式」「第3セクター方式」などの研究方向、適用方向を模式化したもので、それぞれ「具体的な政策や事業に適した公民連携・公民協働事業方式」を研究すると同時に、「最適な連携・協働方式を適用するための研究」が重要な課題となっている¹⁴⁾。

これら公民連携・公民協働については、それぞれ独自に事業化が検討され推進される場合もあるが、事業目的、事業内容によってはいくつかの連携方式が組み合わされて実現されるものの中にはあろう。いずれにしても事業化にあたっては、事業の創意工夫と最適な事業形態を採択する必要がある。

2 公民連携に関する今後の研究方向

「公民連携」(Public Private Partnership)の事業方式に関する研究は、自治体の都市・地域政策の関連より「PFI」「NPO」「基金・公益信託」「第3セクター」など、公民連携・公民協働の在り方や公民連携・公民協働の適切な適用方法の観点より、次のような研究領域を中心に研究を進める必要がある。PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターなど公民連携・公民協働に関する総合的な経営実態調査の早期実施、公民連携・公民協働の在り方や適用に関する研究、公民連携・公民協働に関する経営分析等の経営診断評価手法の確立、自治体の都市・地域政策に

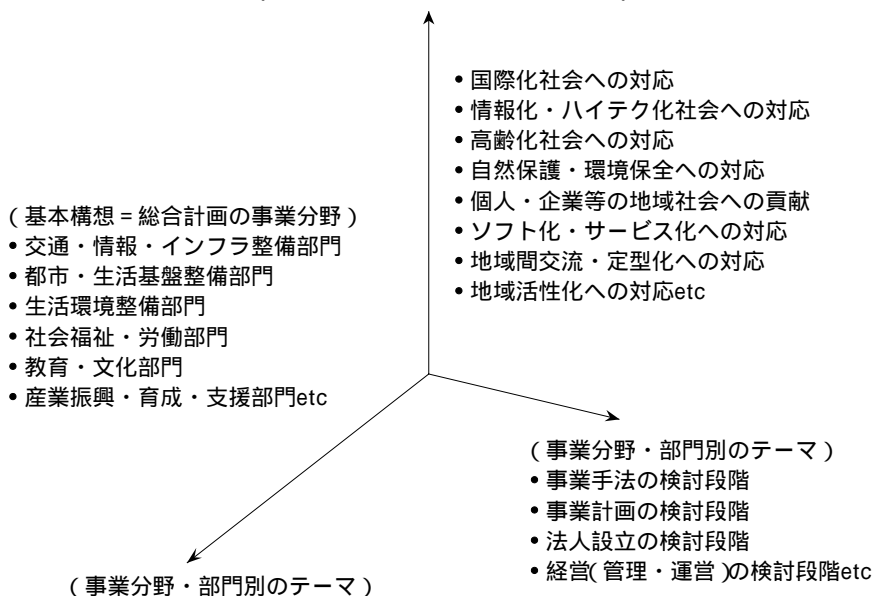
図表11 自治体政策における公民連携（PPP）の概念



出所：出井信夫『都市・地域政策と公民連携』355頁

図表12 学際的な研究領域

（課題別テーマ＝社会変化への対応）



出所：出井信夫『都市・地域政策と公民連携』355頁

おける公民連携・公民協働の位置づけに関する研究、 公民連携・公民協働に対する支援措置などに関する研究である。

図表12は、自治体の都市・地域政策における「公民連携・公民協働」に関する研究において、「PFI」「NPO」「基金」「公益信託」「第3セクター」などの観点より、具体的な研究方向、研究領域、研究事項を体系的に模式図化したものである¹⁵⁾。

これらの事業分野や研究領域は、現行の自治体行政の施策の中で、とりわけ重要視されている。それぞれの事業分野、事業領域において、公民連携・公民協働の観点より、最適な事業選択方法として、「PFI方式」「NPO方式」「基金・公益信託方式」「第3セクター方式」などの事業化手法について、それぞれの長所、短所を比較考量することによって、事業目的、事業内容に応じた最適な事業方法を研究することにより、最適な事業採択をすることが肝要である¹⁶⁾。

(注)

- 1) Arne Bongenaar “Corporate governance and public private partnership - The case of Japan - ” 2001年、NGS282および山内直人『ノンプロフィット・エコノミー』日本評論社、1997年7月
- 2) 神戸市『昭和52年度神戸市報告書』1997年3月より作成
- 3) 出井信夫「第3セクターの現状と課題」『新潟産業大学経済学部紀要 第13号』1995年6月
- 4) 竹内宏監修・出井信夫著『第三セクタービジネス』日刊工業新聞社、1990年11月
- 5) 出井信夫「地方公社・第3セクターの再評価」『地域経営の革新と創造』(第3セクター研究会編) 透土社/丸善、2000年5月より作成
- 6) 前掲論文、出井信夫「第3セクターの現状と課題」より作成
- 7) 出井信夫「地方公社・第3セクターと事業評価・経営破綻に関する一考察」『新潟産業大学経済学部紀要 第19号』1998年12月
- 8) 金田昌司「国土・地域政策の課題と第3セクターの役割」『地域経営の革新と創造』
- 9) 旧自治省「第3セクターに関する指針について」と題して、各都道府県知事、各指定都市市長宛てに出された通達、1995年5月20日
- 10) 伊原江太郎「地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向」「第3セクター研究会主催のシンポジウム：地方分権時代の地域政策課題と地方公社・第3セクター問題」の講演資料、1999年6月
- 11) 当時の参議院事務局「地方行政・警察委員会」調査室等5調査室の合同で設置された「地方公社・第3セクター研究会」の設置趣旨書、1998年7月
- 12) 上記「地方公社・第3セクター研究会」における『地方公社・第3セクターの実情とその在り方に関する調査報告書』の主な目次内容。
筆者は、この専門委員会の座長を委嘱された(1998年8月～1999年1月)
- 13) 伊原江太郎「地方公社・第3セクターをめぐる立法府の動向」『地域経営の革新と創造』
- 14) 出井信夫著『都市・地域政策と公民連携・協働 - PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究 - 』地域計画研究所、2002年3月
- 15) 前掲書、出井信夫「地方公社・第3セクターの再評価」『地域経営の革新と創造』
- 16) 「都市政策・地域政策・地方公社・第3セクター問題」などについて、広範な観点より研究調査・議論するため、1993年7月15日、第3セクター研究会が設立された。

会長・中央大学経済学部金田昌司教授、事務局長・新潟産業大学人文学部助教授を中心に、自治体の

都市・地域政策研究、PFI、NPO研究など、多角的な観点より活発に研究会の開催、研究調査活動がされている。

なお、会長・事務局長等学会関係者は、旧自治省等に設置された第3セクターに関する研究会、委員会の委員に委嘱され、旧自治省が都道府県知事等関係者に宛てた通達、「第3セクターに関する指針」の作成にも貢献している。また筆者は、参議院事務局「地方行政・警察委員会」調査室等関係調査室の合同調査研究会「地方公社・第3セクター研究会」の座長を務め、学会関係者等と報告作成を行っている。そのほか、新潟県「県の出資法人等運営指導方針策定検討委員会」等の委員に委嘱されている。

第3セクター方式は、都市・地域政策の一環として極めて有益な手段の一つであるが、設立・運営・経営診断、事業評価等が適切にされていないため、多々問題も生じていることは周知のとおりである。

第3セクターの課題と展望

第3セクターに対する厳しい批判があるが、誤解している点も多々あると見受けられる。

ちなみに、2001年12月21日2000年度末における「第三セクターの状況に関する調査」(自治体の出資比率が25%以上の商法法人および民法法人で、6,971法人を対象とした経営状況調査)が総務省より発表された。この調査によれば、自治体と民間が出資・出捐した第3セクターの経営状況は、65%が黒字法人で、赤字法人は35%である。

一方、1999年版国税庁統計年報書によれば、内国普通法人における欠損法人、すなわち赤字法人の割合は約70%に達する。

総務省の調査結果をそのまま受け入れることについては少なからず疑問もあるうが、この調査結果をみるかぎりには、第3セクターは健気によく健闘しているといえる。

図らずも、筆者の日頃の主張が正しかったことが、証明されたといえる。

経営分析、法的問題、経営破綻の対応等に関する諸問題については、紙幅の関係上、他稿に譲る。近年の著者が執筆した「第3セクターに関する諸論文」を参照されたい。

なお、自治体の都市・地域政策について、PPPの観点より、PFI、NPO、基金・公益信託・第3セクターに関する比較研究の詳細については、拙著『都市・地域政策と公民連携・協働 PPP・PFI・NPO・基金・公益信託・第3セクターの研究』(地域計画研究所、2002年3月)を参照されたい。